VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 108)**

z dnia 6 grudnia 2018 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 108)

6 grudnia 2018 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli ochrony praw konsumenta energii elektrycznej.

W posiedzeniu udział wzięli: **Mieczysław Łuczak** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Tadeusz Skobel** podsekretarz stanu w Ministerstwie Energii wraz ze współpracownikami, **Maciej Bando** prezes Urzędu Regulacji Energetyki, **Dorota Karczewska** wiceprezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Oset** i **Tadeusz Cieśluk** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

Witam serdecznie pana Mieczysława Łuczaka, wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli, razem ze współpracownikami, panią Dorotę Karczewską, wiceprezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, oraz pana Tadeusza Skobla, podsekretarza stanu w Ministerstwie Energii, również razem ze współpracownikami.

Czy do przedstawionego państwu porządku obrad są jakieś uwagi? Nie ma. A więc przystępujemy do realizacji punktu pierwszego. Jest to rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli ochrony praw konsumenta energii elektrycznej. Bardzo proszę.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Mieczysław Łuczak:

Dziękuję. Panie przewodniczący, wraz ze mną są również dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, pan Sławomir Grzelak, pan wicedyrektor Pietrzykowski oraz pani Edyta Kosiarz.

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, panie ministrze, szanowni państwo, w kontroli została oceniona efektywność przyjętego modelu ochrony praw konsumenta energii. W przedłożonej państwu informacji o wynikach naszego badania zostały zidentyfikowane obszary o najwyższym ryzyku nieprawidłowości i zakłóceń z punktu widzenia gospodarstw domowych będących odbiorcami energii. Celem głównym kontroli było znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy prawa konsumenta energii elektrycznej były respektowane, a działania organów administracji rządowej oraz spółek przyczyniały się do skutecznej ochrony tych praw.

Pytania definiujące, które zadawaliśmy podczas kontroli, były następujące. Czy wszystkim konsumentom zapewniono możliwość zawierania umów w sposób niedyskryminacyjny i na warunkach wolnorynkowych? Czy odbiorcom końcowym zagwarantowano prawo do nieprzerwanej dostawy energii elektrycznej określonej jakości? Czy zorganizowano efektywny system obsługi odbiorców energii elektrycznej? Czy wszystkim konsumentom zagwarantowano dostępność do skutecznych środków rozstrzygania sporów?

Kontrola została podjęta z naszej własnej inicjatywy. Objęliśmy nią okres od 2014 roku do roku 2017. Kontrolowane podmioty to: Ministerstwo Energii, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz spółki zależne (kontrolowane przez Skarb Państwa) koncernów energetycznych zajmujące się sprzedażą

i dostarczaniem energii elektrycznej. W toku kontroli zasięgnięto również informacji u powiatowych i miejskich rzeczników praw konsumentów – otrzymaliśmy 88 odpowiedzi – stowarzyszeń branżowych producentów oraz dystrybutorów energii elektrycznej, urzędów wojewodów, ministra finansów i generalnego inspektora ochrony danych osobowych.

Istotność tematu wynika również z faktu, że prawa konsumenta energii elektrycznej znajdują się wśród priorytetów Komisji Europejskiej. Jednym z trzech głównych celów przygotowanego przez Komisję dokumentu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków" jest uczciwe traktowanie konsumentów. Zaproponowany projekt reform ma zapewnić konsumentom mocną pozycję na rynku energii poprzez zapewnienie im szybkiego dostępu do niezbędnych informacji oraz zniesienia limitów cenowych energii elektrycznej. Każdy odbiorca końcowy ma prawo do dostępu do sieci, w tym do otrzymania energii w sposób ciągły i nieprzerwany, do zakupu energii elektrycznej od wybranego sprzedawcy, do dostępu do informacji i korzystania ze standardów jakościowych, czyli otrzymywania energii o określonych parametrach.

Ustalenia naszej kontroli, naszego badania stanowią podstawę do zaprojektowania i wprowadzenia zmian organizacyjno-prawnych zwiększających skuteczność działania systemu ochrony praw odbiorcy końcowego energii elektrycznej.

Panie przewodniczący, tradycyjnie, żeby się nie powtarzać, bardzo proszę, żeby w sprawie szczegółów i wyników kontroli pan przewodniczący udzielił głosu panu dyrektorowi.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę.

Dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli Sławomir Grzelak:

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo, co do zasady centralnym organem administracji rządowej, który jest właściwy w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, jest prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, przy czym prezes urzędu działa tylko w przypadku naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. W sprawach indywidualnych konsumenci mogą oczekiwać pomocy od miejskich bądź powiatowych rzeczników konsumentów.

Teraz przejdę stricte do naszej kontroli. Nasze generalne ustalenie i ocena jest taka, iż pomimo tego, że zostały stworzone podwaliny systemu ochrony praw konsumenta energii elektrycznej, prawa te nie są respektowane w wystarczającym stopniu. Odbiorcom prądu umożliwiono wolny wybór dostawcy, jednak na rynku pojawili się nieuczciwi sprzedawcy, którzy wykorzystują niewiedzę i naiwność klientów.

System ochrony konsumenta, który został stworzony przez organy państwa, jest niewydolny. Naszym zdaniem administracja rządowa wykazała bierność w tych sprawach. Jednocześnie stwierdziliśmy brak skoordynowanej współpracy pomiędzy poszczególnymi organami państwa odpowiedzialnymi za istnienie systemu. Generalnie rzecz biorąc, sprzyjało to nasilaniu się nieuczciwych praktyk.

Do tego dochodzą kwestie natury technicznej. Był niski stopień wdrożenia tzw. inteligentnych sieci elektroenergetycznych. Później rozwinę, o co tutaj chodzi. Jednocześnie sieci elektroenergetyczne, którymi dysponują dostawcy w Polsce, niestety, w dużej mierze są przestarzałe, są wrażliwe na gwałtowne zjawiska pogodowe, co w rezultacie powoduje, że polski odbiorca w razie awarii czeka na wznowienie dostaw prądu zdecydowanie dłużej niż w innych krajach Unii Europejskiej. Ponadto niewielu konsumentów może korzystać z rozwiązań pozwalających oszczędzać energię, dlatego że inteligentne liczniki w Polsce nadal są rzadkością.

Z naszych porównań wynikało, że w czasie kiedy przeprowadzaliśmy kontrolę, ceny prądu w Polsce dla gospodarstw domowych nominalnie należały do jednych z najniższych w Unii Europejskiej. Z analiz, które były przeprowadzane w toku kontroli, wynikało, że było to spowodowane faktem niepełnego uwolnienia cen na rynku energii. W tej chwili mamy sytuację nieco inną, ponieważ w ostatnim czasie obserwuje się przynajmniej prognozy gwałtownego wzrostu cen energii. Myślę, że pan minister będzie w stanie wypowiedzieć się na ten temat. Podkreślam, że jeszcze do niedawna nominalnie rzecz biorąc, ceny były stosunkowo dosyć niskie.

Jak wiadomo, wysokość cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych ustala Urząd Regulacji Energetyki. Pierwsze plany, pierwsze koncepcje liberalizacji rynku pojawiły się w 2008 roku, jednak nie znalazły one zastosowania. Po dziesięciu latach, czyli obecnie, ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych nadal podlegają regulacji. Oczywiście ma to swoje zalety, ponieważ pozwala w dosyć prosty sposób chronić podstawowych konsumentów energii elektrycznej, ale z drugiej strony jest to rozwiązanie, które tłumi naturalną, realną konkurencję na rynku energii. Ceny energii skalkulowane na poziomie podstawowych kosztów sprzedaży energii wraz z obsługą tego procesu, w naszej ocenie, nie były impulsem dla spółek energetycznych do walki o nowych klientów. W efekcie tracił na tym odbiorca końcowy, który został pozbawiony korzyści płynących z liberalizacji rynku, takich jak na przykład dopasowanie oferty handlowej do indywidualnych potrzeb czy też poprawa jakości świadczonych usług.

Tutaj można snuć pewne porównania do sytuacji konsumentów usług telekomunikacyjnych. Jak wiadomo, konkurencja ta jest dosyć silnie rozwinięta. Ceny usług telekomunikacyjnych w Polsce niekoniecznie nominalnie, ale realnie również należą do najniższych w Europie.

W wyniku ustaleń kontroli ocena działalności ministra energii, który de facto odziedziczył zakres działania, zakres kompetencji od ministra gospodarki, siłą rzeczy nie jest pozytywna. Minister energii tłumaczył konieczność regulowania cen energii dla gospodarstw domowych brakiem odpowiedniej ochrony jej odbiorców przed drastycznymi podwyżkami po uwolnieniu cen. Oczywiście taka ewentualność istnieje. W tej chwili sytuacja jest zupełnie inna, dlatego że podwyżki cen prawdopodobnie i tak nastąpią. Z drugiej strony w okresie, który był objęty kontrolą, minister nie wprowadzał żadnych instrumentów, które mogłyby ochronić konsumentów w pierwszej fazie liberalizacji rynku. Taka bierność może również spowodować to, że w razie wprowadzenia w Unii Europejskiej przepisów przewidujących całkowitą liberalizację rynku sytuacja konsumenta w Polsce ulegnie dalszemu pogorszeniu.

Od 2007 roku konsumenci mają możliwość zmiany sprzedawcy energii, ale z powodu taryfowania cen i niewielkich różnic w ofercie poszczególnych firm energetycznych w latach 2007–2017 zmiany dokonało tylko około 3,5% klientów. A więc w zasadzie możliwość ta nie jest wykorzystywana. Ponadto doszły dodatkowe problemy. Konsumenci borykali się ze zbyt długimi terminami zmiany sprzedawcy. Były także przypadki podwójnego fakturowania czy też nieterminowego rozliczania się sprzedawców. Jedną z przyczyn takich sytuacji był brak automatyzacji procesu zmiany sprzedawcy czy obsługi rynku detalicznego, która miała być zapewniona przez Centralny System Wymiany Informacji. W 2016 roku prace nad systemem zostały wstrzymane na ponad rok na podstawie decyzji ministra energii.

Wraz z umożliwieniem konsumentom zmiany sprzedawcy energii elektrycznej pojawiły się nowe zagrożenia, w tym nieuczciwi sprzedawcy czy też stosowanie agresywnych metod marketingowych. Na przykład na rynku warszawskim starszym ludziom przedstawia się ofertę polskiego prądu. Proponuje się, że od teraz będzie można kupić polski prąd, a więc nie od firmy, która należy do właściciela pochodzenia niemieckiego, tylko polskiego. Bywają przypadki, że nie jest rozwiązana stara umowa, jest zawierana nowa i ludzie płacą za prąd podwójnie.

Powszechność opisanych praktyk jest spowodowania również tym, że brak jest skoordynowanych działań ze strony administracji rządowej. W tym również brak jest koordynacji pomiędzy działaniami Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Urzędu Regulacji Energetyki.

Jak wynika z naszych obserwacji, najczęściej stosowanymi nieuczciwymi praktykami były podszywanie się przez handlowców pod przedstawicieli dotychczasowego dostawcy energii, nakłanianie odbiorców do zawierania niekorzystnych umów poprzez brak informacji o niekorzystnych zapisach dla konsumentów. Niekorzystne zapisy mogą dotyczyć na przykład kar umownych o nieuzasadnionej wysokości lub obciążeń za dodatkowe usługi. Jednocześnie stosowano praktyki utrudniające lub uniemożliwiające klientom skuteczne i bezkosztowe odstąpienie od umowy zawartej poza siedzibą przedsiębiorstwa. Występowały również przypadki natury kryminalnej, na przykład fałszowanie podpisów czy też stosowanie groźby odłączenia zasilania.

Mimo stosunkowo dużej skali nieuczciwych praktyk handlowych minister energii nie podjął żadnych działań zapobiegawczych. W naszej ocenie nie reagował na docierające do niego sygnały oraz na powszechnie znane fakty o agresywnych i nieuczciwych działaniach sprzedawców. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki kilkukrotnie zwracał się do ministra z propozycjami zmiany prawa, w tym wprowadzenia zakazu sprzedaży w formie bezpośredniej akwizycji, jednak apele te pozostały bez odpowiedzi.

Mamy również zastrzeżenia co do działalności prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, który wprawdzie zidentyfikował wysokie ryzyko nieuczciwych praktyk handlowych, nie podejmował jednak zdecydowanych działań jako organ koncesyjny i regulator rynku energii. W latach 2014–2017 żadnemu sprzedawcy energii elektrycznej nie została cofnięta koncesja z powodu naruszania praw konsumentów. W tym samym okresie na nieuczciwych sprzedawców nie nałożono żadnej kary pieniężnej.

Mówiłem już o współpracy i braku koordynacji pomiędzy Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Urzędem Regulacji Energetyki w eliminowaniu nieuczciwych sprzedawców. Nie podejmowano takich rozwiązań jak na przykład automatyczne wszczęcie postępowania o cofnięcie koncesji przez prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na skutek wydania decyzji przez prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wobec przedsiębiorcy, który nagminnie dopuszczał się praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Nie istniał również mechanizm eliminacji takich przedsiębiorców jako podmiotów występujących o kolejne koncesje na obrót energią, chociaż prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przeprowadził kontrole wzorców umów zawieranych z konsumentami przez przedsiębiorstwa energetyczne, w związku z czym wydał dwie decyzje dotyczące stosowania przez spółki praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W okresie objętym kontrolą Najwyższej Izby Kontroli do rejestru wzorców umów uznanych za niedozwolone zostało wpisanych jedenaście umów stosowanych przez trzy przedsiębiorstwa. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie weryfikował jednak, czy klauzule wpisane do rejestru zostały skutecznie wyeliminowane oraz czy nie zostały zastąpione inną, także niedozwoloną treścią. Ponadto prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów tylko jeden raz skorzystał z uprawnienia do nałożenia kary pieniężnej. Dotyczyło to spółki Polski Prąd i Gaz. Jednak decyzji tej nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności, pomimo wielu sygnałów od konsumentów o nieuczciwych praktykach stosowanych przez spółkę. Zaskarżenie wydanej decyzji do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów spowodowało, że przedsiębiorca nadal mógł prowadzić nieuczciwą działalność.

Ponadto w naszej ocenie prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zbyt późno skorzystał z możliwości publikacji w telewizji i radiu komunikatów ostrzegawczych dotyczących nieuczciwych sprzedawców prądu. Komunikaty te ukazały się w mediach dopiero w toku naszej kontroli. W żadnym prowadzonym postępowaniu w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów energii elektrycznej prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie skorzystał z uprawnienia podania do publicznej wiadomości informacji, że przedsiębiorca dopuszczał się tego rodzaju praktyk.

Działania przeciwko nieuczciwym sprzedawcom energii podejmowały za to same spółki energetyczne. Spółki te przeprowadzały kampanie edukujące konsumentów i ostrzegające przed zagrożeniem. Kampanie te były kierowane szczególnie do osób starszych, które najczęściej są ofiarą oszustów.

Według badań Instytutu Badań Strukturalnych z 2016 roku ponad 12% osób w Polsce dotkniętych było ubóstwem energetycznym. W praktyce oznacza to, że osoby te nie mogły sobie pozwolić na zapłacenie za energię. Oznacza to, że blisko 5 mln osób w około 1,3 mln gospodarstw domowych nie było w stanie utrzymać komfortowej temperatury w mieszkaniu. Jednak duża część tych osób nie mogła liczyć na dodatek energetyczny, dlatego że jego przyznanie było powiązane z otrzymywaniem dodatku mieszkaniowego, który przysługuje osobom mieszkającym w małych mieszkaniach. Zdecydowana większość, gdyż około dwóch trzecich osób dotkniętych ubóstwem energetycznym, mieszka na obszarach wiejskich, jednak najwyższe wykorzystanie dodatku energetycznego było

w gminach miejskich. Osoby mieszkające na wsi nie otrzymywały dodatku energetycznego, dlatego że nie miały przyznanego dodatku mieszkaniowego ze względu na niejednokrotnie duży metraż wykorzystywanych lokali.

Z roku na rok rósł odsetek gmin, które w ogóle nie wypłacały dodatku na zapłacenie za prąd. W 2014 roku było to około 28% gmin, natomiast w roku 2017 – są to dane za pierwsze trzy kwartały – już ponad 33% gmin w ogóle nie wypłacało dodatków energetycznych. W 60–70% gmin, które wypłacały takie dodatki, wartość dotacji była marginalna.

Oprócz błędu w systemie powiązania dodatku mieszkaniowego z energetycznym do przyczyn niewielkiego wykorzystania dotacji na wypłatę dodatków energetycznych należy zaliczyć niskie wartości owych kwot – zaledwie kilkanaście złotych miesięcznie na gospodarstwo domowe – oraz skomplikowany proces ich przyznawania. Odstręczało to potencjalnych beneficjentów od skorzystania z tej formy pomocy. Wydaje mi się, że tego typu ustalenia w tej chwili mogą być pomocne dla Ministerstwa Energii, które jak wiadomo, pracuje nad systemem rekompensat związanych z przewidywanymi podwyżkami cen energii elektrycznej.

Jeżeli chodzi o dodatki energetyczne, nasze ustalenia wskazują, że minister energii nie analizował skuteczności i wydajności systemu pomocy osobom dotkniętym ubóstwem energetycznym. Ograniczano się tylko do corocznego zgłaszania zapotrzebowania na utworzenie rezerwy celowej w budżecie państwa na wypłatę dodatku. Brak było danych o wysokości oraz strukturze przyznanej pomocy. Dopiero w 2017 roku podjęto temat opracowania założeń do kompleksowej polityki w związku z występowaniem wysokich stężeń zanieczyszczenia powietrza. Jednym z podjętych problemów miało być ubóstwo energetyczne. Jednak do czasu zakończenia naszej kontroli nie powstał projekt polityki walki z ubóstwem energetycznym.

Kolejny problem to ciągłość dostaw energii elektrycznej. Spółkom dystrybucyjnym nie udało się zapewnić ciągłości dostaw. Polskie sieci są podatne na awarie sieci, co wynika z faktu, że często są wyeksploatowane. Są podatne na zjawiska atmosferyczne. Po prostu są stare. Przerwy w dostarczaniu prądu, które występują, są coraz dłuższe. Daje się to skwantyfikować. Było to widoczne w roku 2017, kiedy wskaźnik usuwania awarii, tzw. SAIDI, obrazujący średnią długość przerwy w dostarczaniu prądu wzrósł z 39% do 161%.

Z tego tytułu odbiorcy prądu mogą liczyć na bonifikaty wypłacane przez spółki dostarczające prąd. Jednak niska świadomość praw konsumenta energii elektrycznej powoduje małą liczbę wniosków o bonifikaty w przypadku przekroczenia założonych czasów przerw. Na przykład przy długotrwałym braku prądu, obejmującym łącznie 19,5 tys. odbiorców PGE Dystrybucja, do spółki tej wpłynęły tylko 702 wnioski o wypłatę bonifikat. W trakcie naszej kontroli wprowadzono przepis znoszący obowiązek składania wniosków. W przypadku niedotrzymania standardów i parametrów jakości prądu bonifikaty mają być wypłacane przez przedsiębiorstwa z urzędu.

Urząd Regulacji Energetyki próbował wymuszać na operatorach systemów dystrybucyjnych zwiększenie niezawodności działania sieci elektroenergetycznych. Spółki dystrybucyjne zaczęły inwestować i modernizować sieci, przez co nieznacznie zmniejszyła się ich awaryjność. Jednak potrzeby inwestycyjne są ogromne. Na lata 2017–2022 pięć największych spółek dystrybucyjnych planowało przeznaczyć na inwestycje nakłady o 34% wyższe niż w latach 2011–2016. Konieczne jest zwiększenie udziału sieci kablowych oraz przyspieszenie prac nad wdrażaniem inteligentnych sieci elektroenergetycznych, co zapobiegnie narażaniu systemów na oddziaływanie zjawisk atmosferycznych.

Chciałbym podkreślić, że w tzw. inteligentnym systemie energetycznym odbiorcy wyposażeni są w inteligentne liczniki, które na bieżąco powinny komunikować się z systemem centralnym. Pozwala to na szybkie usuwanie awarii, dlatego że sieć sama reaguje na nieprawidłowości, a czasami wręcz jest w stanie je przewidywać i przeciwdziałać im. Ponadto takie sieci pozwalają korzystać z rozwiązań sprzyjających oszczędzaniu energii. Dzięki inteligentnym sieciom elektroenergetycznym i taryfie dynamicznej konsument sam zarządza zużyciem prądu, decyduje, kiedy pobiera go więcej, a kiedy mniej. Ponadto rachunki wystawiane są nie na podstawie prognoz, jak to w tej chwili jest u nas przyjęte, tylko na podstawie faktycznego zużycia energii.

Niestety inwestycje prowadzone w latach 2014–2017, mające przekształcić sieci dystrybucyjne w inteligentne sieci nie były zbyt zaawansowane. Pięciu największych dystrybutorów prądu do końca 2018 roku zaplanowało zainstalowanie inteligentnych liczników zaledwie u 8,4% gospodarstw domowych. Najbardziej zaawansowana w tym zakresie jest spółka Energa-Operator, która takie liczniki zainstalowała u 26% odbiorców końcowych.

Już po kontroli Najwyższej Izby Kontroli Ministerstwo Energii przygotowało projekt ustawy, który zakłada, że do końca 2026 roku 80% liczników energii u odbiorcy końcowego mają stanowić liczniki inteligentne. Niestety należy zauważyć, że Polska jest spóźniona we wdrażaniu do prawodawstwa krajowego rozwiązań unijnych dotyczących inteligentnych sieci. Pomimo upływu ponad ośmiu lat od wejścia w życie dyrektywy do końca 2017 roku nie wprowadzono strategii wdrożenia inteligentnych sieci elektroenergetycznych oraz niezbędnych regulacji prawnych. Nie określono zadań i podziału odpowiedzialności poszczególnych uczestników rynku energii oraz harmonogramu wdrożenia sieci. Dodatkowo minister energii nie określił jednolitych, wiążących dla firm energetycznych wymagań technicznych inteligentnych liczników oraz dobrych praktyk, które zapewniałyby taki sam standard działania sieci i inteligentnych liczników u poszczególnych spółek na terenie kraju.

Spółki energetyczne zorganizowały efektywny system obsługi konsumentów, wykorzystując do tego nowe technologie i kanały komunikacji. Jednak w dalszym ciągu klienci borykali się z nieczytelnymi rachunkami za energię i zbyt długim rozpatrywaniem reklamacji. Czternastodniowy termin na rozpatrzenie reklamacji nie był przez spółki dotrzymywany. Ministerstwo Energii pomimo posiadania wiedzy o problemach klientów z odczytywaniem informacji z rachunków nie podjęło żadnych działań, żeby były one bardziej przejrzyste i klarowne. Według badań przeprowadzonych przez Komisję Europejską Polska plasowała się na 25. miejscu pośród krajów Unii Europejskiej odnośnie do czytelności rachunków za energię elektryczną.

Konsumenci mogli dochodzić swoich praw za pośrednictwem lokalnych i internetowych biur obsługi klienta lub u istniejących w części spółek rzeczników praw konsumentów. Nieusatysfakcjonowani klienci mieli możliwość zgłaszania się o pomoc do miejskiego lub powiatowego rzecznika konsumentów lub złożenia skargi do Urzędu Regulacji Energetyki bądź koordynatora do spraw negocjacji przy prezesie Urzędu Regulacji Energetyki. Jednak pół roku od utworzenia stanowiska koordynatora nadal nie zapewniono pełnej funkcjonalności strony internetowej, tak żeby można było wnieść i pilotować sprawę on-line. Brakowało także pracowników do obsługi koordynatora. W konsekwencji na koniec 2017 roku tylko niespełna 20% postępowań ze wszystkich zgłoszonych zostało zakończonych.

Podkreślamy, że do skutecznego egzekwowania praw konsumenta energii elektrycznej niezbędne jest wprowadzenie dodatkowych rozwiązań prawnych. Konieczne jest przyjęcie uregulowań poprawiających sytuację konsumenta w następujących obszarach. Są to: obszar zmiany sprzedawcy energii, obszar ochrony odbiorcy, którego nie stać na energię, oraz obszar wdrażania inteligentnych sieci elektroenergetycznych.

Jeżeli chodzi o wnioski z kontroli, proszę państwa, nie będę już ich prezentował, ponieważ są one bardzo rozbudowane. Są one zawarte na str. 16 dokumentu, który został państwu przedłożony. Powiem tylko tyle, że wnioski te można podzielić na dwie grupy. Są to wnioski de lege ferenda, które dotyczą usunięcia luk prawnych stwierdzonych przez nas w rozmaitych regulacjach, które obejmują obszar dotknięty kontrolą. Są to także wnioski systemowe. W naszym materiale w zasadzie wymieniamy wnioski do ministra energii – jest ich siedem – oraz wnioski skierowane do prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, których jest cztery. Oczywiście są to wnioski systemowe, które dotyczą szczegółowych rozwiązań. Wydaje nam się, że część z nich w tej chwili jest realizowana. Wydaje mi się też, że ich natychmiastowa realizacja oczywiście jest konieczna.

Dziękuję bardzo za udzielenie mi głosu. Oczywiście kontrola była wieloaspektowa. W razie państwa pytań jesteśmy do dyspozycji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Kto z państwa chciałby zabrać głos? Kto z państwa posłów ma jakieś pytania? Proszę, pan poseł Wilczyński.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO-KO):

Chciałbym podziękować za raport. W czasie kiedy rzeczywiście grożą nam wysokie podwyżki cen energii elektrycznej, kiedy nie wiemy, czy będą rekompensowane odbiorcom i w jakiej formule, wartość raportu tym bardziej rośnie. Zakres raportu, zakres kontroli jest olbrzymi, obejmuje wiele elementów w relacjach administracji państwowej zajmującej się ochroną praw konsumenta bądź regulacją dostawców, jak również funkcjonowanie samych dostawców. Wydaje się, że rzeczywiście żaden z wymienionych tutaj urzędów nie wyszedł z kontroli obronną ręką. Jest olbrzymia ilość spraw do załatwienia na poziomie Ministerstwa Energii, na poziomie Urzędu Regulacji Energetyki, na poziomie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Mam nadzieję, że rzeczywiście ktoś przejmie się tym raportem.

Nie będę powtarzał oczywistych wniosków, chciałbym natomiast zadać pytanie, czy państwo analizowaliście ochronę praw prosumentów. W tym czasie weszły regulacje, które z jednej strony pozwalają na wytwarzanie energii, a z drugiej strony degresywny system rozliczeń powoduje, że konsument chyba jest w gorszej sytuacji, może powiem inaczej, jest słabo zachęcony do tego, żeby w ten sposób produkować energię. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Pani przewodnicząca Elżbieta Stępień.

Poseł Elżbieta Stępień (PO-KO):

Ja również bardzo dziękuję za raport. Rozumiem, że są przedstawiciele zarówno Urzędu Regulacji Energetyki, jak i Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Chciałabym, żeby odnieśli się do spostrzeżeń. Czy mogliby państwo wypowiedzieć się na temat wyników kontroli oraz przesłanych odpowiedzi? Zapoznałam się z treścią pism, które wymienialiście państwo z Najwyższą Izbą Kontroli. Chciałabym się po prostu dowiedzieć, co państwo poczynicie dalej. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy jeszcze ktoś z państwa posłów? Było pytanie pani przewodniczącej. Wprawdzie są tutaj zawarte państwa pisma odnoszące się do informacji, do wyników kontroli, są odpowiedzi prezesa, są przytoczone decyzje kolegium, ale proszę, pozostawiam to do państwa uznania. Bardzo proszę.

Wiceprezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Dorota Karczewska:

Dziękuję. Panie przewodniczący, króciutko.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani Dorota Karczewska. Wiceprezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Wiceprezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Dorota Karczewska:

Króciutko odniosę się do spostrzeżeń. Powiem tak. Zjawisko, które wystąpiło na rynku, czyli nieuczciwe praktyki rynkowe, w okresie, który badała Najwyższa Izba Kontroli, było zjawiskiem ponadmiarowym. Organy musiały na to zareagować w sposób inny niż zwykle. Fala oszukańczych praktyk w pewnym sensie przekroczyła percepcję organów. Nie jest to tylko kwestia konsumenta na rynku energii elektrycznej. Mamy tutaj do czynienia również z konsumentem na rynku usług telekomunikacyjnych. Jest to to samo modus operandi. Mamy także do czynienia z umowami poza lokalem. Nieprawidłowości było wiele.

Czy system na ten moment był dostosowany? Zapewne w pewnym sensie nie. Zresztą dzisiaj również na forum europejskim dyskutuje się o systemie ochrony konsumenta. Model docelowy, do którego dąży się w nowym pakiecie dyrektyw konsumenckich *new deal*, to sprzężenie decyzji i nakazów wydawanych chociażby przez prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z rekompensatą publiczną czy z unieważnieniem umowy. Jeżeli państwo posłowie jesteście zainteresowani modelem docelowym, to tak

ma on wyglądać. Na dzisiaj ani w Polsce, ani nigdzie w Europie takowy model nie funkcjonuje.

Sytuacją, jaką zastaliśmy, próbowaliśmy w jakiś sposób zarządzić. Jak podkreślił pan prezes Najwyższej Izby Kontroli, rzeczywiście jest tak, że prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów odpowiada za egzekucję prawa w sferze publicznoprawnej. Egzekucja ta się toczyła. Zostały wydane decyzje nie tylko w stosunku do wymienionej tutaj spółki Polski Prąd i Gaz, ale również innych alternatywnych dostawców energii elektrycznej. To prawda, że nie zawsze były to decyzje z karą i nakazujące, albowiem w toku procedowania okazywało się, iż niektórzy przedsiębiorcy chcą zrewidować swoje postawy. W decyzjach nie było kar, ale były rekompensaty publiczne. Albo przedsiębiorca zwracał konsumentowi określoną kwotę, albo otwierał mu okienko, żeby wyjść z umowy i znowu wybrać sobie dostawcę energii, którego chce.

W zasadzie w stosunku do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w końcowych wnioskach pojawiają się dwa zarzuty, jakoby współpraca pomiędzy prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów a prezesem Urzędu Regulacji Energetyki nie była na tyle intensywna, żeby była efektywna. Chciałabym zaprzeczyć takiej tezie, dlatego że nie jestem w stanie wymienić liczby spotkań, jakie odbyliśmy z panem prezesem Bando, żeby zarządzić krytyczną sytuacją. Oczywiście decyzje zapadły po czasie. Jest to decyzja pana prezesa, żeby decyzje prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, podkreślę, że nieprawomocne, ponieważ mogą zostać uchylone przez sąd, jednak stały się przyczynkiem do obioru koncesji przedsiębiorcom. Ponadto minister energii uznał ten sposób postępowania za na tyle atrakcyjny i korzystny dla konsumentów, że w ostatniej nowelizacji ustawy – Prawo energetyczne wprost zapisuje się decyzje prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako przesłankę do pozbawienia przedsiębiorstwa energetycznego koncesji.

Problem ten, proszę państwa, jest eskalowany w ramach Komitetu Społecznego Rady Ministrów. Wnieśliśmy ów temat. W ramach grupy roboczej dalej pracujemy nad rozwiązaniami legislacyjnymi, dlatego że okazuje się, iż sama egzekucja prawa konsumenckiego w wymiarze publicznoprawnym i prywatnym to jeszcze nie wszystko. Przecież mamy jeszcze wątek kryminalny. Nieuczciwe praktyki oraz wprowadzanie w błąd są bardzo blisko przestępstwa oszustwa. Obecnie duże postępowanie dotyczące owych praktyk prowadzi prokurator w Płocku. Niebawem pewnie należy oczekiwać aktów oskarżenia oraz dalszego procedowania. Egzekucja prawa konsumenckiego, w mojej ocenie, następowała na wielu polach. Tak dzieje się dalej. Jak powiedziałam, wątek legislacyjny eksploatowany jest w ramach Komitetu Społecznego Rady Ministrów.

Co jest najważniejsze, to oczywiście indywidualna pomoc niesiona konsumentom. Chociaż prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie jest bezpośrednio powołany do niesienia takiej pomocy, zorganizował taką pomoc. Stowarzyszenie „Aquila” świadczy dzisiaj pomoc konsumentom, którzy w taki sposób zostali oszukani. O akcji tej informowaliśmy również państwa posłów, senatorów. Jeżeli do państwa biur poselskich trafiają osoby, które zostały poszkodowane na skutek podobnych praktyk, mamy prośbę o to, żeby kierować je do Stowarzyszenia „Aquila”. Muszę powiedzieć, że list był wysłany miesiąc temu. Zdaje się, że była to forma jakiegoś mailingu. Do tej pory zgłosiło się tylko 20 osób. A więc jest pytanie. Wszyscy ponosimy odpowiedzialność za zarządzanie skargą konsumencką, ponieważ trafia ona do każdego z nas, trafia do prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, trafia do Ministerstwa Energii, trafia do Najwyższej Izby Kontroli, trafia do posłów, trafia do wszystkich nas. Ważne jest, żeby tematem tym zarządzić wspólnie.

Jak powiadam, model docelowy, jaki widzi Komisja Europejska, to sprzężenie nakazu zapłaty z collective redress, z możliwością dochodzenia roszczeń. Ale nad tym jeszcze chwilę trzeba będzie popracować. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Pan prezes.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki Maciej Bando:

Dzień dobry. Maciej Bando. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.

Panie przewodniczący, szanowni państwo, potwierdzam słowa pani prezes. Myślę, że nasza współpraca mogłaby być wzorcem dla współpracy wielu regulatorów z krajów europejskich. Praktycznie każdego dnia wymieniamy się informacjami i staramy się ulżyć losowi konsumentów wszelkich dóbr, ponieważ w moim zainteresowaniu jest szeroko pojęta energetyka, a nie tylko energia elektryczna. Są to także ciepło, paliwa itd. Stąd nasze gorące kontakty.

Chciałbym również podziękować Najwyższej Izbie Kontroli za raport, ponieważ pokazuje on doniosłość i rolę regulatorów w procesie stania na straży praw konsumentów. Bardzo dziękuję, panie prezesie, za słowa, które są w raporcie, szczególnie dotyczące wywoływania wpływu, presji na niezależnych regulatorów czy na niezależnego regulatora ze strony innych organów administracji. Są to sytuacje bardzo trudne, ale i niedopuszczalne. Pamiętajmy o tym, że regulatorzy cieszą się ogólnie szanowaną w prawie europejskim niezależnością. Tylko wtedy mogą wykonywać swoje obowiązki, żeby wszystkie zainteresowane strony miały pewność, że realizacja owych obowiązków w żaden sposób nie jest wynikiem realizacji jakiejkolwiek polityki czy też ulegania wpływom bądź grupom nacisku.

Chciałbym wyraźnie powiedzieć, że kilka z faktów opisanych w raporcie bardzo mocno zatrzymało reformę rynku energii w Polsce. Można nawet powiedzieć, że zatrzymanie to cofnięcie. Szczególnie dotyczy to wspomnianego Centralnego Systemu Wymiany Informacji, kiedy z zupełnie niewiadomych i niejasnych względów Ministerstwo Energii w zdecydowanie mało formalny sposób wpłynęło na przedsiębiorstwa energetyczne, żeby nie realizować owego projektu.

Chciałbym również prosić szanownych państwa o zwrócenie uwagi na pewien niuans. Bardzo prosto i łatwo operuje się pojęciem ubóstwa energetycznego. Raport dotyczy energii elektrycznej, tymczasem pojęcie i koncepcja ubóstwa energetycznego dotyczy szeroko pojętej energetyki. Ubóstwo szczególnie wynika z kosztów i udziału ciepła w koszyku utrzymania gospodarstwa domowego. Trzeba jasno o tym powiedzieć. Niechlubne miejsce Polski to skutek tego, że bardzo dużo pieniędzy wydawane jest przez gospodarstwa domowe na ogrzewanie i ciepłą wodę. Ponadto system jest niewydolny, o czym wspomina się w raporcie w kontekście naszych próśb o zweryfikowanie polityki wsparcia w formie dodatków energetycznych dla ubogich rodzin.

Chciałbym także zwrócić państwa uwagę, chciałbym prosić, żeby bezpośrednio nie łączyć, nie szukać jakichś powiązań pomiędzy elektroenergetyką a rynkiem telekomunikacyjnym. Pierwsza różnica w dzisiejszych czasach jest tak oczywista, że nie będę jej rozwijał. Każdy z państwa ma telefon, ale ten telefon nie ma żadnego kabelka, dzięki któremu możemy się porozumiewać. Elektroenergetyka ma kabelek, a więc ten świat jest zupełnie inaczej zorganizowany, inaczej zarządzany.

Kolejną kwestią jest dosyć chytre nazwanie firmy sugerujące pochodzenie. Trzeba jasno powiedzieć, że Polski Prąd i Gaz to nazwa spółki, a nie pokazywanie, że sprzedaję polski prąd. Przede wszystkim jest to nazwa spółki, która może generować dalsze skutki i to skutki negatywne.

Chciałbym także zwrócić państwa uwagę na to, jak się zmienił rynek, jak się zmieniła sytuacja nas jako konsumentów od czasu zakończenia badania, sporządzenia raportu do dnia dzisiejszego. Proszę zwrócić uwagę, jak wszyscy interesujemy się tym, jak będzie wyglądał rachunek za energię elektryczną czy to w naszych domach, czy to w przedsiębiorstwach. Tempo zmian zaiste jest szalone. Może całe szczęście, że na dzień dzisiejszy rynek nie jest uwolniony w pełni, aczkolwiek proszę również pamiętać o tym, że ostatnie lata to dalszy wzrost koncentracji przedsiębiorstw państwowych na rynku. Trudno jest mówić o konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami wtedy, kiedy na rynku mamy dominujący udział jednego właściciela. Właścicielem tym jest skarb państwa. Swoją politykę realizuje poprzez cztery koncerny energetyczne, które mają ponad 90% udziałów w rynku. Dzisiaj po kilku tygodniach czy miesiącach od sporządzenia raportu sytuacja rzeczywiście wygląda zupełnie, zupełnie inaczej.

I ostatnia uwaga. Bardzo źle się dzieje, że panaceum na wszystko szukamy w formie inteligentnych sieci i inteligentnych liczników. Faktem jest, że Polska przyjęła na siebie takie zobowiązanie, żeby 80% gospodarstw domowych wyposażyć w liczniki. Nazywajmy

owe liczniki licznikami zdalnego odczytu, a nie inteligentnymi, ponieważ to nie do końca jest adekwatne porównanie. Wiele krajów odeszło od tego. Odeszło, wprowadzając pewnego rodzaju hierarchię, komu dać taki licznik i na jaki wniosek może być on zainstalowany. Nie traktuje się tego jako absolutne zobowiązanie. Pamiętajmy, że wiąże się to z dodatkowymi obciążeniami każdego konsumenta. To po pierwsze. Pamiętajmy również o tym, że kablowanie sieci elektroenergetycznych w formie realizacji celu „to skablujemy" wiąże się ze znaczącymi podwyżkami kosztów dystrybucji energii elektrycznej, dlatego że kablowanie to nie zawsze ma sens. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Pan prezes Łuczak. Proszę bardzo.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Mieczysław Łuczak:

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, panie ministrze, panowie prezesi, pani prezes, powiem tak. Panie prezesie, my nie odnosimy się, nie wskazujemy, że stricte mają to być inteligentne liczniki. Jest to jedna z form rozwiązania. Dobrze pan o tym wie.

Odpowiadając na pytania pana posła Wilczyńskiego, chciałbym powiedzieć, że niestety nie przeprowadzaliśmy badania w tym zakresie. Wobec tego nie będę się wypowiadać na ten temat, ponieważ byłoby to tylko mówienie o problemie.

W tym momencie, panie przewodniczący, będę adwokatem diabła. Pani prezes, panie prezesie, powiem szczerze, że zaskarżenie do sądu decyzji wydanych przez prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów powoduje wstrzymanie decyzji. Jakie jest umocowanie zarówno prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, jak i prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów? Mówmy otwartym tekstem. Jeżeli sprawa jest w sądzie, jest zawieszana. Nie powinno tak być. Decyzja i jednego prezesa urzędu, i drugiego prezesa urzędu powinna posiadać klauzulę natychmiastowej wykonalności. W tym momencie skarżcie. Zaskarżyliście, wygracie sprawę, to oni będą odpowiadali. A jak przegrają – trudno. Problem macie już zlikwidowany. Tutaj jest największy problem. W naszych wnioskach systemowych wskazujemy pewne rozwiązania. We wnioskach jest napisane ogólnie, ale tak mi się nasunęło, że powinniśmy się zastanowić nad jedną rzeczą, czy urzędy, które mają dookreślać ceny, warunki, nie powinny mieć umocowań prawnych, które powodowałyby, że ich decyzje posiadają klauzulę natychmiastowej wykonalności. To tyle z mojej strony. W tym momencie staję się adwokatem diabła.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki Maciej Bando:

Ale to sama prawda.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Ponieważ nie ma więcej pytań, uwag, stwierdzam, że Komisja przyjęła informację Najwyższej Izby Kontroli do wiadomości.

Dziękuję państwu bardzo. Zamykam posiedzenie.